

研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會

保持公務員隊伍廉潔守正、誠信不阿的特質

目的

一支高效專業、公正中立、廉潔信實的公務員隊伍，是香港安定繁榮的重要支柱。這些特質是公務員隊伍基本信念的精髓。本文件闡明政府如何致力在新的主要官員問責制下，保持各項形成目前公務員文化的基本信念，而這些信念是政府最高層的主要官員必須同樣恪守和維護的。

指引公務員操守的基本信念

2. 概括而言，我們要求每一名公務員都恪守下述基本信念：

- (a) 堅守法治；
- (b) 守正忘私；
- (c) 交代政府的決策和行動；
- (d) 政治中立；
- (e) 在執行公務時不偏不倚；
- (f) 全心全意、竭盡所能服務市民。

3. 目前，這些信念已明文載於規管公務員操守的規例和指引中，涵蓋範疇包括利益衝突、接受利益和款待、申報私人投資、利用以公職身分取得的資料，以及外間工作等。為確保公務員充分了解上述信念並明白我們維護這些信念的決心，我們為各級公務員印製了一本公務員良好行為指南，另外又為高層管理人員編印手冊，強調領導人員應該以身作則，在公務員隊伍中建立並維持誠實廉潔的文化。

4. 我們又有系統地推行人力資源管理工作，務求把工作表現管理和培訓等職務與鞏固上述基本信念的工作聯繫起來。

5. 公務員如有涉及刑事成分的不當行為，可被檢控；如其行為違反操守規則，則可被紀律處分。政府有既定的紀律程序，處理公務員被指行為不當的個案，包括按照自然公正的原則進行聆訊，由獨立的審裁小組在考慮各有關方面向他們援引的事實證據後作出裁決。

6. 如果公務員在執行職務時，遇見舞弊或其他刑事行為，他有責任向有關的執法機關舉報。此外，也有可能在某些情況下，公務員相信其上司要求他作出不恰當但不至於非法的行為。公務員制度有既定的程序^{註 1}，讓他就其遭遇在內部提出投訴。他可以向所屬部門的首長、公務員事務局局長、政務司司長或行政長官申述。此外，視乎事件的性質，他還可以向有權處理該類事件的法定監察機構，例如公務員敘用委員會和申訴專員公署，提出投訴。

主要官員工作行為守則

7. 二零零二年四月十七日，行政長官在立法會致辭時強調：“我們一定要在確保現行公務員架構穩定、延續的大前提下，推行問責制。我們不但要做到這一點，而且，還要通過實行問責制，確保公務員體制的優點，包括常任、專業、中立和廉潔等，都得到保留和發揮得更好”。為顯示對公務員隊伍的重視，並為保持公務員隊伍廉潔守正的特質，公務員事務局局長將會成為問責制主要官員之一，並會從現職公務員中調任。除了負責公務員政策外，公務員事務局局長的任務還包括管理公務員隊伍和維護公務員體系的信念。

8. 為達到上述目標，代表政府最高層的主要官員自當帶頭為維持並建立一支保持上述特質的公務員隊伍盡一分力。

9. 主要官員的聘用條件將會規定他們必須遵守政府稍後制定的工作行為守則。工作行為守則的大前提，是公職人員有責任確保其履行公職和安排私務的方式，不僅是依法而行，而且經得起公眾最嚴密的監

^{註 1} 根據現行中央指引，每一個部門都有酌情權視乎本身的運作需要，制定最合適的程序，但有關程序必須符合若干主要規則：公務員可採取口頭或書面形式向部門首長提出投訴；投訴會保密處理；未經投訴人同意不會向他人公開投訴人的身分，唯參與調查投訴的人員則作別論；只要投訴人本着真誠提出投訴，他不會受到懲罰。部門首長在接獲投訴後會立即進行調查，調查工作可能包括與投訴人或其他人會面。一般而言，部門必須在接獲投訴三個月內完成處理投訴程序，並給予投訴人書面回覆。

察。工作行為守則會訂有條文，闡明主要官員與公務員的關係；條文會訂明：

- (a) 主要官員的職責包括維護並保持公務員隊伍的基本信念和廉潔守正、不偏不倚的特質；他們不可要求或促使公務員作出有違公務員身分的不當行為；
- (b) 公務員事務局局長身為主要官員，必須就公務員的管理事宜，包括維護公務員隊伍的基本信念，向行政長官負責；
- (c) 公務員的聘任、管理和升遷事宜會繼續根據當前適用於公務員隊伍的規則辦理。當局並會繼續依據當前的公務員紀律處分機制處理紀律事宜；個別公務員如被指稱行為不當，有關個案會依循公正的程序按照事實證據審理裁定。

主要官員問責制下公務員的角色和責任

10. 根據擬議的問責制，公務員應該一如既往，依法執行職務，並繼續憑着明智分析、客觀研究和對社會整體利益的了解，無畏無私地提出建議。

11. 在現行制度下，公務員必須遵守政府規例，包括《公務員事務規例》內規管公務員操守和紀律的條文，以及公務員事務局為補充有關規例而不時就具體事項發出的通告。為確保公務員清楚了解他們在主要官員問責制下的角色和責任，我們會發出綜合通告加以說明。

公務員事務局通告的主要條文

12. 通告會訂明公務員與主要官員合作的框架，包括公務員須竭盡所能協助在任主要官員和行政長官的責任。我們會闡明公務員在履行公職時必須恪守的信念和高度誠信準則（請參閱上文第 10 段），包括必須在決策過程中保持政治中立，並就政策方案提出詳細而坦誠的意見；一旦政府最高層作出決定後，便應切實執行有關決定。通告又會訂定程序，以處理公務員相信有人要求他不依法辦事或作出有違公務員身分的不當行為的情況（請參閱下文第 14 至 16 段）。

13. 通告會適當地強調在政府機構內提倡坦誠溝通文化的重要性，讓主要官員及其公務員同事能夠在平常接觸中即時處理各種問題和關注事項。

14. 通告還會訂明公務員有責任支持推行問責制。同時，我們必須在公務員與主要官員之間培養忠誠互信的精神。為加強這份團隊精神，通告會訂定保障措施，盡可能確保公務員不會身處招人不滿或可能有損其廉潔、誠信或公正原則的境地。

15. 首先，如果公務員相信有人要求他作出有違公務員身分或基本信念（見上文第 2 段）的行為，他應該按照綜合通告所定程序報告有關事件，以便當局妥為跟進。有關程序將與上文第 6 段所述的現行安排類似。

16. 第二，如果該項指示來自主要官員，有關事件會提請公務員事務局局長注意，以採取適當行動。

總結

17. 我們相信上述安排有助於保持公務員體系廉潔守正、誠信不阿的特質。再者，立法會、廉政公署、申訴專員公署、審計署、公務員敘用委員會，以及凡事尋根究底的自由傳媒，都會從旁監察，防止濫權的可能。

18. 我們這一支以廉潔守正見稱的公務員隊伍，是經過多年努力建立而成的。我們堅決維護這聲譽。行政長官一再強調必須確保公務員架構穩定，保持公務員體制常任、中立，並維持政府高效、專業和廉潔。這些特質是政府和市民大眾都希望能夠保持的，因為市民對公務員隊伍誠信廉潔的信心，關乎香港特區的有效管治。

公務員事務局
二零零二年五月